Municipio de Zacapoaxtla, Puebla

Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 15-D-21207-14-1261

1261-DS-GF

Alcance

	EGRESOS Miles de Pesos
Universo Seleccionado	67,501.8
Muestra Auditada	67,501.8
Representatividad de la Muestra	100.0%

Respecto de los 4,143,107.4 miles de pesos transferidos durante el ejercicio 2015 al estado de Puebla, a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), se verificó la aplicación de los recursos asignados al municipio de Zacapoaxtla, Puebla, que ascendieron a 67,501.8 miles de pesos. De éstos, se revisaron física y documentalmente el 100.0%.

Resultados

Control Interno

1. Se analizó el control interno instrumentado por los ejecutores de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) 2015, con base en el Marco Integrado de Control Interno (MICI), emitido por la Auditoría Superior de la Federación; para ello, se aplicó un cuestionario de control interno y se evaluó la documentación comprobatoria con la finalidad de contribuir proactiva y constructivamente a la mejora continua de los sistemas de control interno implementados.

Después de analizar las evidencias y las respuestas, los resultados más relevantes de la evaluación arrojaron fortalezas y debilidades en la gestión del fondo, entre las que destacan las siguientes:

DEBILIDADES

Ambiente de Control

- La institución carece de programas de capacitación formal que contribuyan a sensibilizar a los servidores públicos sobre la importancia de aplicar los códigos de conducta y ética institucional, ni ha establecido procedimientos para medir el

conocimiento, apropiación y apego de los documentos por parte de los servidores públicos; asimismo, los mecanismos implementados para captar e investigar actos contrarios a la ética y conducta, ni se encuentran formalizadas las instancias que den seguimiento y resolución a los mismos. Sobre la competencia del personal, la institución está en proceso de establecer medios para desarrollar y retener a los servidores públicos competentes, lo que permitirá consolidar un desempeño efectivo y eficiente que coadyuve al logro de los objetivos y metas de la entidad.

Administración de Riesgos

- Se observó que el Plan Estratégico Institucional carece de la autorización correspondiente por parte del Titular y falta vinculación o correspondencia con los objetivos del Plan de Desarrollo Estatal; asimismo, necesitan una desagregación, por lo que impidió la identificación a todos los responsables para el cumplimiento de los mismos, asimismo de indicadores que le permitan medir grado de cumplimiento respecto de las metas establecidas, por lo que es necesario reforzar la metodología establecida para el proceso general de administración de riesgos y establecer o consolidar un Comité de Ética con reglas de operación y funcionamiento acordes a las características de la entidad para la atención de dilemas éticos y de comportamiento. Asimismo, se requiere consolidar la política de evaluación y actualización del control interno en todos los ámbitos de la entidad e informar periódicamente de su cumplimiento.

Actividades de Control

- La institución debe considerar diseñar, actualizar y garantizar la suficiencia e idoneidad de las actividades de control que contribuyan a mitigar y dar respuesta a los riesgos que dificultan el logro de los objetivos sustantivos y adjetivos de la institución, además como desarrollar las políticas y lineamientos que permitan implementar, dar soporte y continuidad a los sistemas de información de las actividades sustantivas, financieras y administrativas.

Información y Comunicación

- Es importante reforzar los medios y mecanismos establecidos para la obtención, procesamiento, generación, clasificación, validación y comunicación de la información financiera, presupuestaria, administrativa y operacional requerida en el desarrollo de sus procesos, transacciones y actividades, lo que permitirá al personal continuar con sus funciones y responsabilidades para el logro de los objetivos institucionales de manera eficiente y eficaz.

Supervisión

- Se deben formalizar e implementar procedimientos que permitan realizar una adecuada supervisión del control interno institucional, asimismo de mecanismos de reporte, comunicación y seguimiento de las evaluaciones a los procesos internos.

Una vez analizadas las evidencias documentales proporcionadas por la entidad fiscalizada, relativas a cada respuesta del Cuestionario de Control Interno y aplicado el instrumento de valoración determinado para la revisión por componente ubica al municipio de Zacapoaxtla, Puebla, en un nivel bajo.

En razón de lo expuesto, la Auditoría Superior de la Federación considera que aun cuando la entidad fiscalizada ha realizado acciones para la implementación de un sistema de control interno, éstas no han sido suficientes para establecer un sistema que esté integrado con los procesos institucionales y sujeto a la autoevaluación y mejora continua, por lo que se considera necesario reforzar la cultura en materia de control interno y administración de riesgos, para garantizar el cumplimiento de los objetivos, la normativa y la transparencia en su gestión.

El municipio, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones de control necesarias mediante el envío de oficios a las áreas responsables de la gestión del fondo, con el fin de que implementen las acciones suficientes y evitar la recurrencia de la irregularidad, con lo que se solventa lo observado.

Transferencia de recursos

2. La Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla enteró mensualmente los 67,501.8 miles de pesos del FISMDF 2015, asignados al municipio de Zacapoaxtla, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, conforme al calendario de enteros, por su parte el municipio administró dichos recursos junto con sus rendimientos financieros en una cuenta bancaria específica y productiva y no transfirió recursos del fondo a otras cuentas bancarias.

Registros contables y documentación soporte

3. El municipio registró en su contabilidad, las operaciones realizadas con recursos del FISMDF 2015, las cuales disponen de la documentación original justificativa y comprobatoria que cumple con los requisitos fiscales y que esta cancelada con la leyenda “Operado” e identificada con el nombre del fondo.

Revisión de la implantación de normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)

4. Para evaluar los avances en el proceso de armonización contable, el Consejo Nacional de Armonización Contable elaboró Guías de Cumplimiento, documentos que permiten realizar

un autodiagnóstico para identificar las principales debilidades e incumplimientos en el proceso.

Para el ejercicio fiscal 2015, los municipios con población mayor a veinticinco mil habitantes deben dar respuesta a 3 guías que incorporan 136 obligaciones normativas derivadas de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de las Normas que de ella se resultan, y que fueron emitidas en el periodo 2009-2015 por el Consejo Nacional de Armonización Contable, CONAC; considerando su relevancia en la elaboración de estados financieros, se tomó una muestra de 91 obligaciones previstas en la Ley y su reforma, y como resultado de este análisis se determinó que el municipio de Zacapoaxtla implantó el 53.3% de disposiciones en tiempo y forma, con un cumplimiento medio del objetivo de armonización contable.

La Contraloría Municipal de Zacapoaxtla, Puebla, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. 4/4.1/ASF/FISMDF2015, por lo que se da como promovida esta acción.

Destino de los Recursos

5. Al municipio de Zacapoaxtla, le fueron entregados 67,501.8 miles de pesos del FISMDF 2015, y durante su administración se generaron intereses por 139.9 miles de pesos, por lo que el total disponible para el ejercicio fiscal 2015 fue de 67,641.7 miles de pesos. De estos recursos, se constató que al 31 de diciembre del 2015, se pagó 46,892.8 miles de pesos que representaron el 69.3% del disponible, incluidas las transferencias a otras cuentas, y se determinó un subejercicio a este corte del 30.7%, que equivale a 20,748.9 miles de pesos, en tanto que al 30 de junio de 2016, pagó 65,625.2 miles de pesos, que representaron el 97.0% del disponible, y se determinó un subejercicio a este corte del 3.0%, que equivale a 2,016.5 miles de pesos, por lo que en su gestión no se ejerció la totalidad de los recursos asignados del FISMDF 2015 al municipio.

DESTINO DE LOS RECURSOS AL 30 DE JUNIO DE 2016

Miles de pesos

CONCEPTO / RUBRO O PROGRAMA	Núm. de obras y acciones	Pagado	% vs. Pagado	% vs. disponible
INVERSIONES APLICADAS A LOS OBJETIVOS DEL FONDO.				
Agua Potable	5	4,677.0	7.1	6.9
Alcantarillado	3	2,975.6	4.5	4.4
Drenaje y Letrinas	2	6,481.3	9.9	9.6
Urbanización	2	805.8	1.2	1.2
Electrificación rural y de colonias pobres	17	15,122.6	23.0	22.4
Infraestructura básica del sector salud y educativo.	22	24,489.9	37.3	36.2
Mejoramiento de vivienda	3	10,513.1	16.0	15.5
SUBTOTAL	54	65,065.3	99.1	96.2
Desarrollo Institucional	2	557.9	0.9	0.8
Total inversiones aplicadas a los objetivos del fondo	56	65,623.2	100.0	97.0
Comisiones Bancarias	0	2.0	0.0	0.0
TOTAL PAGADO	56	65,625.2	100.0	97.0
Subejercicio		2,016.6		3.0
TOTAL DISPONIBLE	56	67,641.7		100.0

FUENTE: Registros contables, estados de cuenta bancarios y expedientes del gasto.

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación el municipio presentó la documentación justificativa y comprobatoria que aclara el subejercicio determinado al corte de la auditoría donde se comprobó la correcta aplicación a los objetivos del fondo; asimismo, la Contraloría Municipal de Zacapoaxtla, Puebla, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. 5/5.1/ASF/FISMDF2015, por lo que se da como promovida esta acción.

6. El municipio invirtió 38,184.8 miles de pesos del FISMDF 2015 para la atención de las Zona de Atención Prioritaria Urbanas, dicho importe significó el 56.6% de los recursos asignados, conforme al PIZUi determinado mediante la fórmula contemplada en los lineamientos para la operación del FAIS.

7. Los recursos del FISMDF 2015 y sus rendimientos financieros se ejercieron exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficiaron directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

8. Los recursos ejercidos del FISMDF y sus rendimientos financieros se ejercieron exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones consideradas dentro del Catálogo de Acciones de los Lineamientos del Fondo previstos por la Ley de Coordinación Fiscal.

9. El municipio no invirtió por lo menos el 70.0% de los recursos del FISMDF 2015 para la realización de proyectos de tipo de incidencia directa, en virtud de que destinó 45,714.4 miles de pesos para la realización de 36 obras y acciones de este tipo, importe que representó sólo el 67.7% de los recursos disponibles del fondo.

La Contraloría Municipal de Zacapoaxtla, Puebla, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. 8/5.2/ASF/FISMDF2015, por lo que se da como promovida esta acción.

10. El municipio destinó 19,350.9 miles de pesos del FISMDF 2015 para la realización de proyectos de tipo complementarios, importe que representó el 28.7% de los recursos disponibles del fondo, por lo que no excedió el 30.0% permitido.

Transparencia del Ejercicio de los Recursos

11. El municipio reportó los cuatro trimestres del Formato de Gestión de Proyectos, del Formato Avance Financiero, no así los indicadores de desempeño sobre el fondo; y los informes trimestrales no se publicaron en sus órganos locales oficiales de difusión y en su página de internet o en otros medios locales de difusión.

La Contraloría Municipal de Zacapoaxtla, Puebla, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. 11/6.1/ASF/FISMDF2015, por lo que se da como promovida esta acción.

12. El municipio no dispone de un Programa Anual de Evaluaciones (PAE).

La Contraloría Municipal de Zacapoaxtla, Puebla, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. 12/6.2/ASF/FISMDF2015, por lo que se da como promovida esta acción.

13. El municipio no hizo del conocimiento de sus habitantes el monto de los recursos recibidos del FISMDF 2015, las obras y acciones por realizar, el costo y ubicación de cada una de ellas, las metas y beneficiarios ni, al término del ejercicio, los resultados alcanzados.

La Contraloría Municipal de Zacapoaxtla, Puebla, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. 13/6.3/ASF/FISMDF2015, por lo que se da como promovida esta acción.

Obras y Acciones Sociales

14. Las obras ejecutadas con recursos del FISMDF 2015 se licitaron, adjudicaron y contrataron de conformidad con la normativa aplicable, y en los casos de excepción a la licitación, se dispuso de la justificación y del soporte suficiente; asimismo, las obras están amparadas en un contrato que está debidamente formalizado por las instancias participantes.

15. El municipio pagó con recursos del FISMDF 2015 10 obras en las que no se formalizó la entrega recepción conforme a los plazos que establece la normativa; asimismo, en una obra no se elaboró el acta de entrega recepción que acredite que la obra se concluyó en los plazos contratados, y cumple con las normas y especificaciones de construcción requeridas.

La Contraloría Municipal de Zacapoaxtla, Puebla, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. 15/7.1.2/ASF/FISMDF2015, por lo que se da como promovida esta acción.

16. El municipio no realizó trabajos con recursos del FISMDF 2015 mediante la modalidad de Administración Directa.

17. El municipio cumplió con los procesos de adjudicación, contratación y plazos de entrega del equipo de cómputo adquirido con los recursos del FISMDF 2015; el cual funciona adecuadamente y cuenta con los resguardos correspondientes.

Desarrollo Institucional

18. El municipio aplicó 557.8 miles de pesos del FISM 2015, en el rubro de Desarrollo Institucional; importe que no excedió el 2.0% del total asignado al fondo; dispuso del convenio entre los tres órdenes de gobierno y destinó dichos recursos al pago de acciones encaminadas al fortalecer las capacidades de gestión del municipio de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo.

Gastos Indirectos

19. El municipio no ejerció recursos del FISMDF 2015 bajo el concepto de Gastos Indirectos.

Cumplimiento de Objetivos y Metas

20. Al municipio de Zacapoaxtla le fueron transferidos por el fondo un total de 67,501.8 miles de pesos y durante su administración se generaron intereses por 139.9 miles de pesos, por lo que el total disponible para el ejercicio fiscal 2015 fue de 67,641.7 miles de pesos y el nivel del gasto al 31 de diciembre de 2014 fue del 69.3%, es decir, a esta fecha el municipio no gastó 20,748.9 miles de pesos, en tanto que a la fecha de la revisión, 30 de junio de 2016, el recurso no gastado significó el 3.0%, es decir, 2,016.5 miles de pesos. Lo anterior limita el cumplimiento del objetivo del fondo y retrasa los beneficios para la población, lo que genera opacidad significativa que deja fuera del proceso fiscalizador a los recursos que no son aplicados.

Del total pagado con el fondo, se destinó el 56.6% (38,184.8 miles de pesos) para la atención de los grupos de población en condiciones sociales más desfavorables, en virtud de que se aplicaron en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) definidas por la SEDESOL.

Respecto a la planeación de las inversiones del fondo y considerando el catálogo de proyectos establecido por la SEDESOL, el municipio destinó a los programas de agua potable, drenaje y letrinas, electrificación rural y de colonias pobres y mejoramiento de la vivienda un total de 36,794.0 miles de pesos, que representan el 54.6% de los recursos pagados del FISMDF, lo que permite mejoras en la calidad de vida de la población beneficiada por el fondo y contribuyen al logro de los objetivos de este fondo.

Cabe destacar que el 67.7% de lo asignado se aplicó a obras y acciones de contribución Directa, es decir, a proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional, en tanto que el 28.7% de lo asignado se aplicó para proyectos de contribución Complementarios, que están asociados a los proyectos de contribución directa y que son necesarios para su realización o que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social del municipio.

Es importante destacar que, a la fecha de la revisión y de acuerdo con los avances físicos que presentó el municipio, las obras se encontraban concluidas y operando.

Lo anterior pone de manifiesto que el municipio de Zacapoaxtla, del Estado de Puebla, tiene una contribución parcial al cumplimiento de los objetivos de la política pública en materia de Desarrollo Social, debido a que el nivel de gasto a la fecha de la revisión fue del 97.0% de lo pagado, lo destinado a la población que presenta los mayores rezagos sociales en el municipio fue de 56.6% de lo asignado y se destinó el 67.7% de lo asignado a proyectos de contribución directa.

Con el fin de apoyar la evaluación de los resultados del fondo, se consideró un conjunto de indicadores, de los cuales se presenta una selección en la tabla siguiente:

INDICADORES PARA APOYAR LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL FISMDF

Indicador	Valor %
I.- EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE INVERSIÓN Y EN LAS METAS	
I.1.- Nivel de gasto al 31 de diciembre de 2015 (% pagado del monto Disponible)	69.3
I.2.- Nivel de gasto a la fecha de la auditoría (30 de junio de 2016) (% pagado del monto disponible)	97.0
II.- IMPACTO Y CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL FISMDF	
II.1.- Inversión ejercida en las ZAP (% pagado del monto disponible)	56.6
II.2.- Inversión ejercida en obras y acciones que no beneficiaron directamente a grupos de población en rezago social y pobreza extrema. (% pagado del monto disponible)	0.0
II.3.- Inversión ejercida en obras y acciones que no se encuentran en el Catálogo definido por la SEDESOL (% pagado del monto disponible), ni se relacionan con los rubros establecidos en la LCF	0.0
II.4.- Porcentaje del Fondo destinado a infraestructura social básica (% pagado del monto disponible)	54.5
II.5.- Porcentaje del Fondo aplicado a proyectos de contribución Directa (% pagado del monto disponible)	67.7
II.6.- Porcentaje del Fondo aplicado a proyectos de contribución Complementaria y Especiales (% pagado del monto disponible)	28.7

FUENTE: Expedientes de obras y acciones del FISMDF, resultados de la auditoría e información proporcionada por el Municipio.

El municipio, en el transcurso de la auditoría, instruyó las acciones de control necesarias mediante el envío de oficios a las áreas responsables de la gestión del fondo, con el fin de que implementen las acciones suficientes y evitar la recurrencia de la irregularidad, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 9 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó una muestra de 67,501.8 miles de pesos, que representó el 100.0% de los recursos transferidos al municipio de Zacapoaxtla, Puebla, mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); la auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

Al 31 de diciembre de 2015, el municipio gastó el 69.5% de los recursos transferidos y al cierre de la auditoría (30 de junio de 2016) el 97.2%; sin embargo, antes de la integración de este informe, la entidad fiscalizada proporcionó la documentación aclaratoria donde acredita el correcto ejercicio de los recursos no pagados al corte de la auditoría.

En el ejercicio de los recursos el municipio incurrió en inobservancias de la normativa, principalmente en materia de armonización contable y transparencia que no generó daños a

la Hacienda Pública Federal; las observaciones determinadas fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

El municipio no dispone de un adecuado sistema de control interno que le permita identificar y atender los riesgos que limitan el cumplimiento de los objetivos del FISMDF, la observancia de su normativa y el manejo ordenado, eficiente y transparente de los recursos, lo que incidió en las irregularidades determinadas en la auditoría.

Se determinaron igualmente incumplimientos en las obligaciones de transparencia sobre la gestión del FISMDF, ya que el municipio no proporcionó a la SHCP cuatro informes de indicadores de desempeño previstos por la normativa sobre el ejercicio y destino de los recursos; tampoco se realizó el Programa Anual de Evaluaciones ni se realizaron evaluaciones sobre los resultados del fondo, lo cual limitó al municipio conocer sus debilidades y áreas de mejora.

Los objetivos y metas del fondo se cumplieron parcialmente, ya que el municipio invirtió 56.6% de lo asignado en las zonas de atención prioritaria, es decir en la población objetivo del FISMDF, y atendió a la población en pobreza extrema; aunado a lo anterior, todos los proyectos están considerados en los lineamientos establecidos por la SEDESOL y corresponden a los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Así también, no se cumplió con el porcentaje de recursos establecido para los proyectos de incidencia directa, que fue del 67.7% cuando debió ser por lo menos el 70.0% de los recursos transferidos. Cabe mencionar que en el municipio, en conjunto, se destinó el 56.0% de lo gastado en obras y acciones de Infraestructura Básica (agua potable, drenaje y letrinas, electrificación y mejoramiento de vivienda).

En conclusión, el municipio de Zacapoaxtla, Puebla, realizó una gestión eficiente y transparente de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Tesorería y la Dirección de Obras Públicas del municipio de Zacapoaxtla, Puebla.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la

Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.